

УДК 338.92

ББК 65.9(2Р)30-2

О 931

DOI 10.36264/978-5-89665-372-1-2022-008-224

*Рецензенты:*

д.э.н. Климанов В.А., д.э.н. Клисторин В.И., к.э.н. Мельникова Л.В.

*Коллектив авторов:*

Богомолова Т.Ю., Горяченко Е.Е., Калашникова К.Н.,  
Коломак Е.А., Костин А.В., Кравченко Н.А., Малов К.В.,  
Мосиенко Н.Л., Пирожкая А.В., Рязанцева А.В., Черкашина Т.Ю.,  
Шерубнёва А.И., Юсупова А.Т., Ягольницер М.А.

О 931

**Оценка перспектив формирования Южносибирской конурбации /**  
под ред. Е.А. Коломак. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН,  
2022. – 224 с.

ISBN 978-5-89665-372-1

Работа посвящена обсуждению возможностей реализации и подходов к экономической оценке проекта Южносибирской конурбации. Актуальность работы связана с особым значением вопросов развития восточных территорий и пространственной связности Азиатской части Российской Федерации. В монографии даются оценки межрегиональных взаимодействий предприятий юга Сибири, исследуется мобильность населения и перспективы интеграции рынка труда территории, анализируются агломерационные эффекты регионов перспективной конурбации, предлагаются подходы к оценке изменений в качестве жизни населения в результате реализации крупных инвестиционных проектов. Авторы исследуют институциональные барьеры реализации проекта и высказывают рекомендации об эффективных инструментах и механизмах.

Монография может быть полезной для научных сотрудников, практиков и студентов экономических специальностей, чьи интересы связаны с вопросами пространственного развития и региональной политики.

УДК 338.92

ББК 65.9(2Р)30-2

ISBN 978-5-89665-372-1

© ИЭОПП СО РАН, 2022

© Коллектив авторов, 2022

## Глава 4

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И БАРЬЕРЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

### 4.1. Межмуниципальное сотрудничество как способ улучшения социально-экономической ситуации на местном уровне: основные принципы

В основе агломерационных процессов лежит межмуниципальное взаимодействие – объединение усилий и ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения. По мнению специалистов, «развитие агломераций – это взаимовыгодное сотрудничество их субъектов ради повышения эффективности предоставления публичных услуг и улучшения на этой основе качества жизни населения» [Бабун, 2014, с. 145].

Возможность межмуниципального сотрудничества заложена Европейской Хартией местного самоуправления, принятой Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы в 1985 г. и ратифицированной Федеральным законом Российской Федерации от 11.04.1989 г. №55-ФЗ. Право на межмуниципальное сотрудничество зафиксировано в п.1 статьи 10 Хартии, которая гласит, что «местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и, в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес» [Европейская хартия..., 1985].

Специалисты рассматривают межмуниципальное сотрудничество как «один из крупных резервов повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления» [Бабун, 2014б, с. 156; Межмуниципальное взаимодействие..., 2013]. В нашем исследовании мы рассматриваем межмуниципальное сотрудничество как «взаимодействие муниципальных образований в целях выражения и защиты общих интересов, а также объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения»

[Вопросы..., 2010, с. 68]. Это «форма объединения и согласования интересов, координации действий муниципальных образований и (или) их органов в целях обеспечения представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти Российской Федерации, в международных органах и организациях, а также в целях повышения эффективности и результативности решения вопросов местного значения» [Рогозина, 2010, с. 76].

Представляется, что основополагающими принципами межмуниципального сотрудничества должны являться:

- независимость (сохранение самостоятельности органов местного самоуправления);
- добровольность (недопустимость законодательного и административного принуждения к объединению);
- наличие экономической, социальной и политической целесообразности объединения.

Следует отметить, что межмуниципальное сотрудничество – это не самоцель, а эффективный способ решения вопросов местного значения, в основе которого лежит экономическая и социальная целесообразность. Принципиально важно то, чтобы все участники межмуниципального взаимодействия имели от этого соответствующую выгоду, экономический и социальный эффект.

Так, в материалах, подготовленных Советом по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального собрания РФ к заседанию 15.12.2020 г. на тему: «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития» записано: «Межмуниципальное сотрудничество рассматривается как направление деятельности органов местного самоуправления, которое предназначено для достижения целей социального и экономического развития муниципальных образований посредством межтерриториальной интеграции и кооперации, потребность в которых возникает, когда муниципальное образование либо испытывает дефицит ресурсов для собственного развития, либо стремится усилить конкурентные преимущества, а также в связи с необходимостью повышения качества и расширения видов предоставляемых населению муниципальных услуг» [Материалы..., 2020, с. 3].

Вместе с тем рассматривая агломерационные процессы с позиций межмуниципального сотрудничества, следует согласиться с точкой зрения, что «слабым местом в стратегиях развития российских агломераций остаются вопросы межмуниципального взаимодействия и координации пространственного развития отдельных муниципальных образований, входящих в агломерацию» [Анимица, Власова, 2020 с. 63].

В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть проблемы, возможности и барьеры межмуниципального взаимодействия с позиций руководителей муниципальных образований как субъектов – реальных участников этого процесса<sup>1</sup>. В какой мере руководители муниципальных образований связывают возможности улучшения социально-экономической ситуации на местах с развитием межмуниципальных взаимодействий? Каковы условия и ограничения для их развития?

В наибольшей степени выражены взаимодействия между муниципалитетами в организации транспортного сообщения, социальной сфере, трудовых маятниковых миграциях, а также в сфере торговли и сервисных услуг, которые устойчиво сохраняются на протяжении последних лет. Среди наименее выраженных взаимодействий называются хозяйственная кооперация, а также взаимодействия на рынке недвижимости (рис. 35).

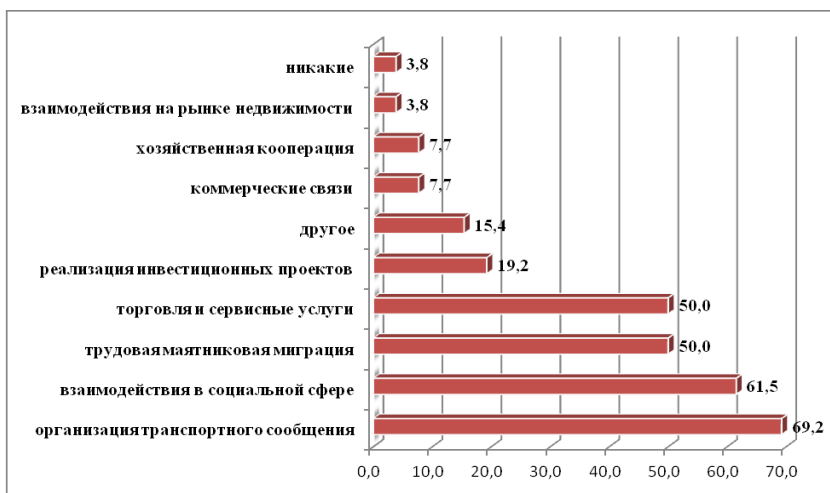
---

<sup>1</sup> Анализ базируется на результатах экспертного опроса руководителей муниципальных образований в рамках ежегодного мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России, проводимого авторами – сотрудниками отдела социальных проблем ИЭОПП СО РАН совместно с социологической лабораторией АСДГ при участии других межрегиональных ассоциаций муниципальных образований России начиная с 2009 г. Цель мониторинга – оценка динамики ситуации, выявление проблем, возникающих в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах, результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем и направления совершенствования системы местного самоуправления. В ходе очередной волны мониторинга в апреле-мае 2021 г. опрошены 104 руководителя муниципальных образований из 49 субъектов Федерации, в том числе руководители 30 муниципальных образований юга Сибири.

Взаимодействие дает муниципальным образованиям, с одной стороны, обмен опытом, учет пройденных ошибок, а с другой – возможности продвижения законодательных инициатив, лоббирование общих интересов органов местного самоуправления для решения совместных проблем.

Однако в сложных современных условиях только 20% опрошенных связывает возможности улучшения ситуации на местах с межрегиональными связями внутри России, а 10% – с объединением усилий муниципальных образований в регионе. При этом обращает на себя внимание динамика оценок (2009–2021 гг.): ориентация на взаимодействие возрастает в относительно благополучные годы и снижается в кризисных условиях.

Представляется целесообразным остановиться на проблемах, возникающих в процессе реализации межмуниципальных взаимодействий на местах в условиях современной социально-экономической ситуации, с позиции руководителей муниципальных образований.



*Рис. 35. Сложившиеся виды взаимодействий между муниципалитетами (% к числу ответивших)*

*Источник:* расчеты авторов на основе данных мониторинга.

## **4.2. Основные проблемы межмуниципального взаимодействия**

Ключевые проблемы взаимодействия связаны с диспропорциями в пространственном развитии, территориальной удаленностью, а также со сложностью координации усилий, с наличием у муниципальных образований собственных, не всегда совпадающих интересов, поэтому негативная составляющая процесса взаимодействия в значительной мере может быть связана с возможными конфликтами интересов.

Следует отметить, что в целом позитивных моментов в развитии межмуниципальных взаимодействий отмечается существенно больше, чем негативных.

Среди основных положительных результатов выделяют повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечиваемое объединением усилий и ресурсов нескольких муниципалитетов, экономию на издержках при реализации крупных инвестиционных проектов, распространение позитивного опыта, что может стать фактором повышения конкурентоспособности территории.

Вместе с тем опрошенные отмечают достаточно большое количество барьеров для реализации межмуниципального сотрудничества. Только 6,5% в настоящее время не видят препятствий для развития горизонтальных связей. Основные проблемы, препятствующие развитию горизонтальных связей между муниципалитетами, связаны в первую очередь с несовершенством нормативно-правовой базы в области межмуниципальных взаимодействий (66,7%), опасениями муниципальных властей потерять самостоятельность, стремлением сохранить собственную самодостаточность (48,1%), несогласованностью стратегий развития муниципальных образований (44,4%), а также с отсутствием стимулов к сотрудничеству (33,1%). Кроме того, зачастую сложность взаимодействий обусловлена значительными различиями в качестве жизни в разных муниципальных образованиях. Обращают на себя внимание и такие барьеры, как недоверие к договорным отношениям как способу реализации взаимодействий, а также недостаточная (с точки зрения муниципальных руководителей) заинтересованность региональных властей в развитии прямых горизонтальных связей (рис. 36).

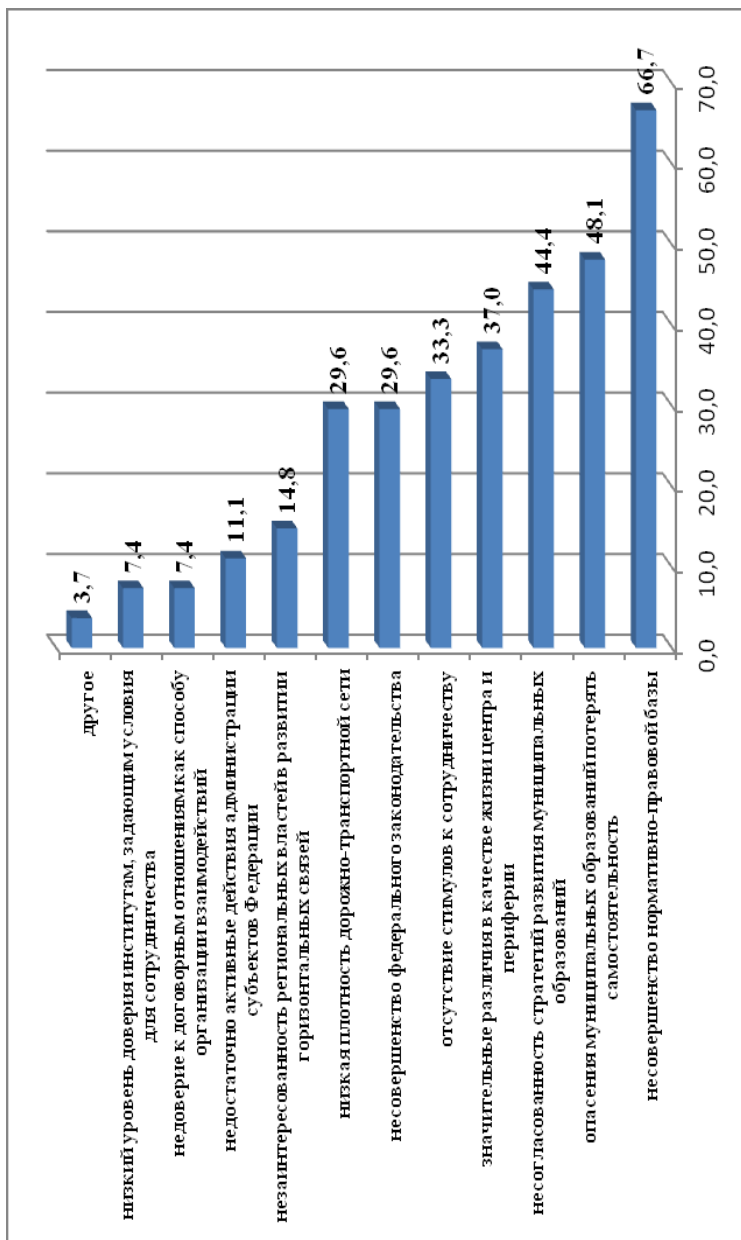


Рис. 36. Основные барьеры для реализации межмуниципального взаимодействия (% к числу ответивших)

Источник: расчеты авторов на основе данных мониторинга.

Если говорить о динамике барьеров на пути межмуниципальных взаимодействий, то за последние годы наиболее существенно увеличилось значение такого препятствия для развития межмуниципальных взаимодействий, как опасение муниципальных образований потерять самостоятельность, а также усиление дифференциации качества жизни центра и периферии.

Что касается несовершенства федерального законодательства и нормативно-правовой базы межмуниципальных взаимодействий, то за последние годы существенных изменений, по мнению опрошенных руководителей, не произошло. Сегодня каждый второй опрошенный руководитель считает, что действующая нормативно-правовая база недостаточна для реализации межмуниципального сотрудничества. Они обращают внимание на необходимость внесения изменений прежде всего в Федеральные законы №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в Бюджетный, Градостроительный и Гражданский Кодексы Российской Федерации. По мнению опрошенных, следует урегулировать порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений, а также разработать новые рекомендации по общим вопросам такого сотрудничества и подготовить отраслевые рекомендации по вопросам межмуниципального сотрудничества в разных сферах.

### **4.3. Городские агломерации как форма межмуниципального взаимодействия: предпосылки и препятствия**

Учитывая, что в стратегических направлениях пространственного развития страны ключевая роль отведена именно городским агломерациям в качестве драйверов роста экономики, руководителям муниципальных образований были заданы вопросы, связанные с проблемами развития городских агломераций, возможностями и ограничениями их формирования, а также оценками социальных последствий.

В целом опрошенные руководители положительно воспринимают этот подход, считая, что это – объективный процесс развития регионов, обеспечивающий формирование экономических точек роста и нового качества жизни. Среди позитивных социальных последствий выделяют: эффективное использование экономико-географического потенциала и ресурсов территории, создание условий для формирования новых мест расселения, повышение инвестиционной привлекательности территории, создание новых рабочих мест за счет реализации крупных инвестиционных проектов, развитие инфраструктуры, ускорение внедрения инноваций (рис. 37).

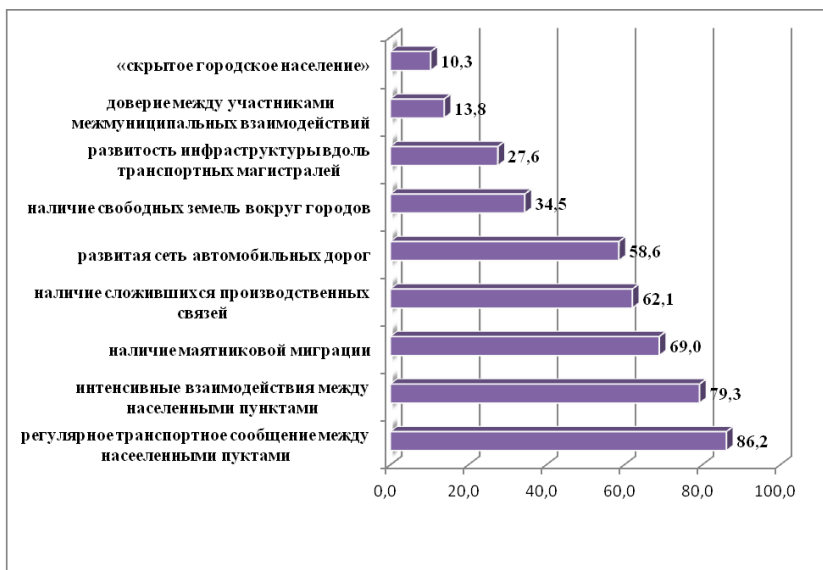


Рис. 37. Предпосылки формирования городских агломераций (% к числу ответивших)

Источник: расчеты авторов на основе данных мониторинга.

Вместе с тем они делают акцент на том, что концентрация бюджетных средств для развития приоритетных агломераций может ограничить возможности развития другим муниципальным образованиям и привести к ухудшению социально-экономической ситуации. Опрошенные обращают внимание на

повышение нагрузки на транспортную инфраструктуру, возможное ухудшение экологической ситуации, нарастание территориальных диспропорций, социального неравенства и социальной напряженности. Многие опрошенные говорят о нецелесообразности унификации решений и необходимости дифференцированного подхода с учетом местных условий и специфики муниципальных образований.

Развитие городских агломераций может давать положительный эффект только при наличии соответствующих предпосылок для их развития, прежде всего наличия интенсивных взаимодействий между населенными пунктами, развитой сети автомобильных дорог и регулярного транспортного сообщения. Кроме того, важную роль играет наличие маятниковой миграции и сложившихся производственных связей.

При этом следует иметь в виду, что пространство городской агломерации неоднородно: в ее структуре, помимо городского центра, можно выделить пригородную зону, субцентры, ближнюю и дальнюю периферию, которые по-разному реагируют на процессы агломерирования. Руководителям муниципальных образований были заданы вопросы о том, кто в большей степени выигрывает и проигрывает от агломерационных процессов. По мнению опрошенных, в наибольшей степени от агломерирования выигрывает город-центр, ближняя периферия агломерации и пригородная зона. Также достаточно распространена точка зрения, что от агломерирования выигрывают все поселения, входящие в агломерацию. Надо сказать, что эти цифры достаточно устойчивы.

Что касается негативных последствий, то большинство опрошенных считает, что от агломерирования в проигрыше прежде всего может оказаться дальняя периферия агломерации.

По сути, это означает, что от формирования агломерации в первую очередь все-таки выигрывают более сильные, что идет вразрез с провозглашаемой социальной целью агломерирования (создание условий для повышения качества жизни и социального благополучия населения) и может повлечь за собой серьезные негативные социальные последствия, такие как нарастание дифференциации жителей в зависимости от места их проживания в рамках агломерации. По-видимому, основной выигрыш города-

центра связан с заинтересованностью в расширении существующих границ под жилую застройку, вынос предприятий за городскую черту и т.п.

Среди негативных последствий, которые в первую очередь затронут именно дальнюю периферию, можно выделить стягивание населения к крупным городам и обезлюдение части территории и, как следствие, нарастание дифференциации развития «центр – периферия», рост социальной напряженности, возможное усугубление проблем малых городов и других поселений. Это еще раз подчеркивает необходимость дифференцированного подхода с учетом специфики муниципальных образований.

Еще один важный вопрос, волнующий руководителей муниципальных образований, – система управления агломерацией, обеспечивающая успешное ее функционирование.

Сегодня в мировой практике используется несколько моделей управления городскими агломерациями, каждая из которых имеет свои плюсы и минусы:

- *унитарная*, предусматривающая создание объединенного муниципального образования (МО) на всей территории агломерации путем слияния нескольких муниципальных образований;

- *региональная* модель управления агломерацией, предусматривающая передачу региональным органам государственной власти полномочий по выполнению общеагломерационных функций (решения ряда вопросов комплексного развития территории) без создания нового территориального образования;

- *двухуровневая*, предусматривающая создание на верхнем уровне объединенного муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, при сохранении на ее территории других муниципальных образований и разграничении полномочий и ресурсов между центральным и остальными муниципальными образованиями;

- *договорная* агломерация на основе межмуниципальных соглашений о сотрудничестве самостоятельных муниципальных образований в составе агломерации.

Сопоставляя плюсы и минусы каждой модели, основная доля опрошенных (55,6%) считает предпочтительной для российских условий договорную модель. Мнения о других моделях управления распределились примерно одинаково (рис. 38).

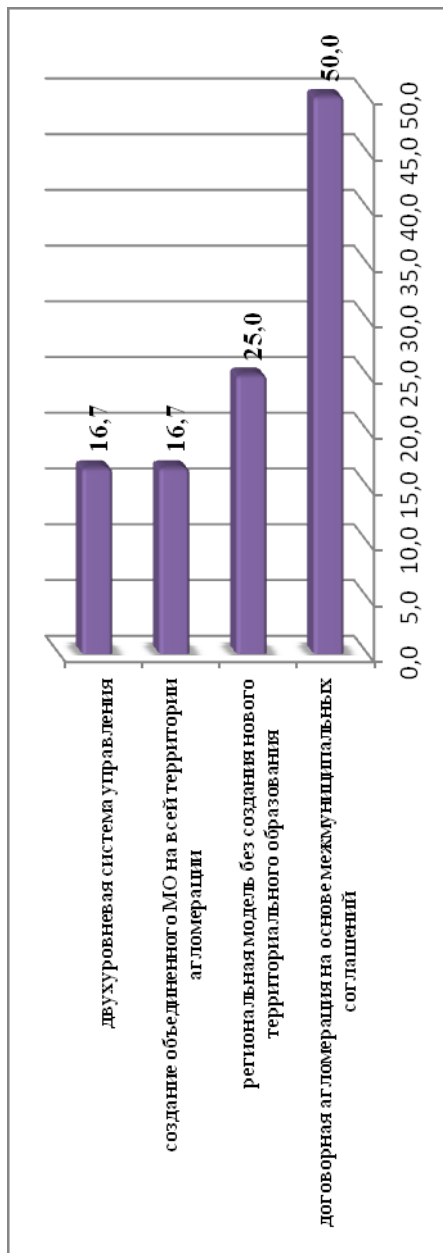


Рис. 38. Предпочтительная модель управления городской агломерацией (% к числу ответивших)

Источник: расчеты авторов на основе данных мониторинга.

Единое муниципальное образование на всей территории агломерации позволяет создать простую и понятную систему управления с единым центром принятия решений и ответственности, обеспечивающую решение широкого круга стратегических задач с лучшей координацией и оперативностью управления, а также экономию финансовых средств на содержании аппарата управления. Основные недостатки этой модели управления городской агломерацией опрошенные видят в монополизации управления, отдаленности власти от населения, сокращении возможностей местного сообщества влиять на решения властей, жесткой централизации и выстраивании вертикали власти, и, как следствие, снижении роли местного самоуправления.

В качестве положительных сторон муниципальной двухуровневой модели опрошенные выделяют возможность выработки единой политики на всей территории с одновременным гибким учетом локальных особенностей муниципальных образований, улучшение координации по достижению общих целей при сохранении самостоятельности муниципальных образований. Вместе с тем отмечаются громоздкость системы управления, создание дополнительного «надмуниципального» органа власти, риски бюрократизации, и, как следствие, снижение управляемости. Для такой модели характерны: конфликтность отношений между уровнями и органами власти, дублирование функций и проблемы разграничения полномочий, недостаточная прозрачность решений и сложность контроля.

Региональная модель имеет много общего с двухуровневой моделью, и по сути, может рассматриваться как ее разновидность, где в качестве верхнего уровня выступает не муниципальная, а региональная власть, поэтому она обладает всеми достоинствами и недостатками данной модели. Несмотря на возможности комплексного подхода и выработки единой политики развития территории агломерации, использование такой модели может повлечь за собой потерю самостоятельности муниципальных образований, усиление зависимости муниципалитетов от решений, принимаемых на региональном уровне, выстраивание управленческой вертикали, сложность принятия оперативных решений, отдаленность населения от власти.

Договорная модель, по мнению опрошенных, является наиболее гибкой системой управления, которая может обеспечить: стабильные партнерские отношения, основанные на добровольной взаимовыгодной кооперации, достижении и поддержании баланса интересов; отсутствие бюрократизма; возможность эффективного сотрудничества муниципальных образований для достижения общих целей. С другой стороны, отмечаются трудности в достижении согласованных решений, отсутствие умения договариваться, возможность возникновения конфликтов интересов.

Распределение ответов на вопрос о барьерах развития агломераций частично напоминает ответы на более общий вопрос о барьерах межмуниципальных взаимодействий, приведенные выше. Однако имеются и достаточно серьезные отличия.

Так, наиболее существенным ограничением на пути создания агломераций, по мнению опрошенных руководителей, является опасение ряда муниципальных образований потерять самостоятельность (69,2%), особенно в условиях попытки создания агломерации «сверху» без наличия должных предпосылок и учета специфики территории (рис. 39).

Значительным препятствием для формирования агломераций является несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы и механизмов ее реализации, прежде всего несовершенство федерального законодательства, отсутствие закреплённого понятия «агломерация», неразработанность механизмов согласования управленческих решений. Опрошенные подчеркивают целесообразность форсирования принятия Федерального закона «О городских агломерациях», а также внесения дополнений в Градостроительный кодекс РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и другие законодательные акты в части развития агломераций.

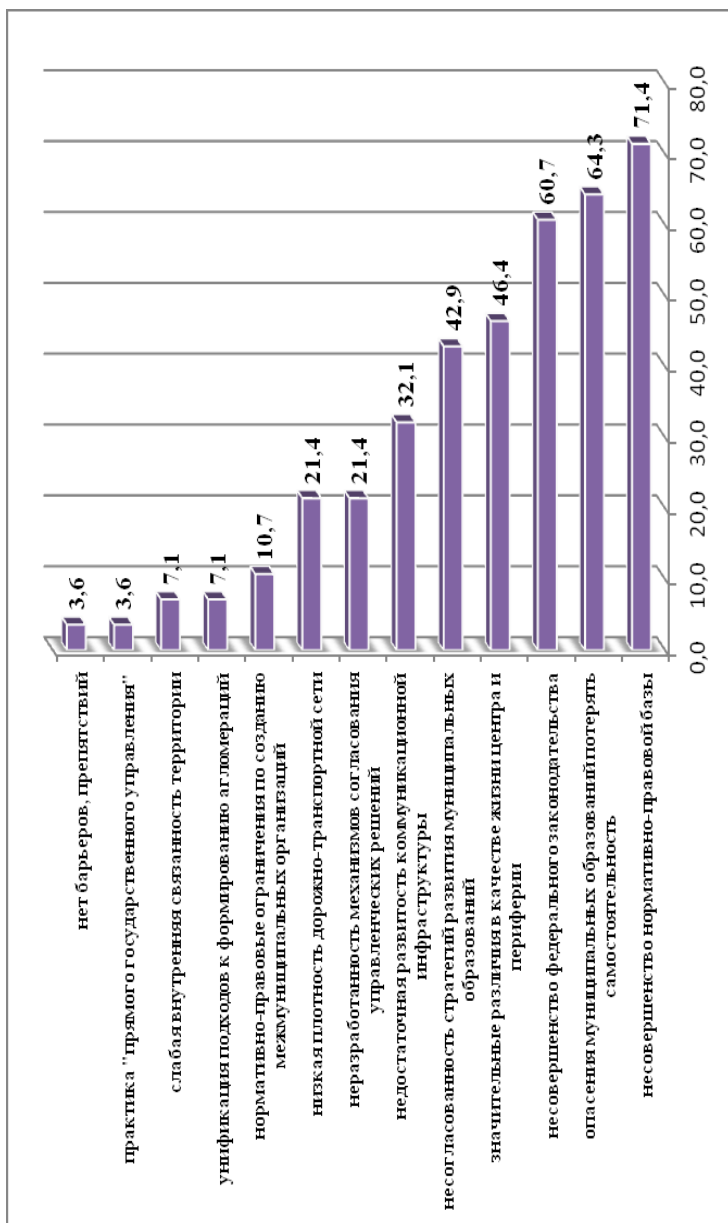


Рис. 39. Основные барьеры для развития агломераций (% к числу ответивших)

Источник: расчеты авторов на основе данных мониторинга.

#### **4.4. Необходимость совершенствования законодательного регулирования межмуниципального взаимодействия**

Возможности эффективного решения вопросов местного значения органами местного самоуправления наталкивается не только на общеизвестную ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов у муниципалитетов, но и на ограничения нормативно-правового характера: противоречивость принимаемых законодательных актов, а также неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства.

Если анализировать динамику оценок сдерживающих факторов, то они в целом достаточно устойчивы: серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления по-прежнему является нестабильность нормативно-правовой базы, постоянно вносимые поправки в отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления. При этом отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно (табл. 21).

В целом, с точки зрения опрошенных руководителей, внесенные изменения законодательства существенно не меняют взаимоотношений с органами местного самоуправления других муниципальных образований (81,5%), с федеральными органами власти на территории муниципального образования (63,0%) и с региональными органами государственной власти (50,0%) и поэтому не только не способствуют улучшению ситуации, а в ряде случаев усложняют ее. Это еще раз подчеркивает недостаточность внесенных изменений в нормативно-правовое поле и необходимость существенного совершенствования законодательного регулирования местного самоуправления.

Неслучайно две трети опрошенных руководителей считают актуальной и крайне важной разработку основ государственной политики в области местного самоуправления, закладывающих базовые принципы для эффективного функционирования системы.

Наиболее существенными из них руководители муниципальных образований считают (рис. 40):

- сбалансированность объема полномочий муниципалитета и ресурсов для их осуществления;
- расширение экономической базы местного самоуправления;

- четкое разграничение полномочий в рамках единой системы публичной власти;
- взаимную увязку документов стратегического планирования на всех уровнях, включая муниципальный.

Таблица 21

**Оценка изменений, внесенных в действующее законодательство  
в последнее время, в области взаимоотношений органов  
местного самоуправления с другими органами власти  
(% к числу ответивших)**

| Направления изменений                                                                        | Улучшают | Не изменяют | Усложняют |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------|-----------|
| Межбюджетные отношения                                                                       | 30,8     | 34,6        | 34,6      |
| Земельно-имущественные отношения                                                             | 18,5     | 37,0        | 44,4      |
| Взаимоотношения органов местного самоуправления с населением                                 | 25,9     | 66,7        | 7,4       |
| Взаимоотношения с другими органами местного самоуправления вашего муниципального образования | 14,8     | 85,2        | 0,0       |
| Взаимоотношения с региональными органами государственной власти                              | 34,6     | 50,0        | 15,4      |
| Взаимоотношения с федеральными органами власти на территории муниципального образования      | 25,9     | 63,0        | 11,1      |
| Взаимоотношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований          | 18,5     | 81,5        | 0,0       |

*Источник:* расчеты авторов на основе данных мониторинга.

Важнейшую роль призвана сыграть разработка основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, механизмов сотрудничества разных уровней публичной власти, регулирования межмуниципального взаимодействия в городской агломерации

Представляется, что учет высказанных предложений позволит создать надежную базу для повышения эффективности местного самоуправления в решении задач социально-экономического развития территории и повышения качества жизни населения.

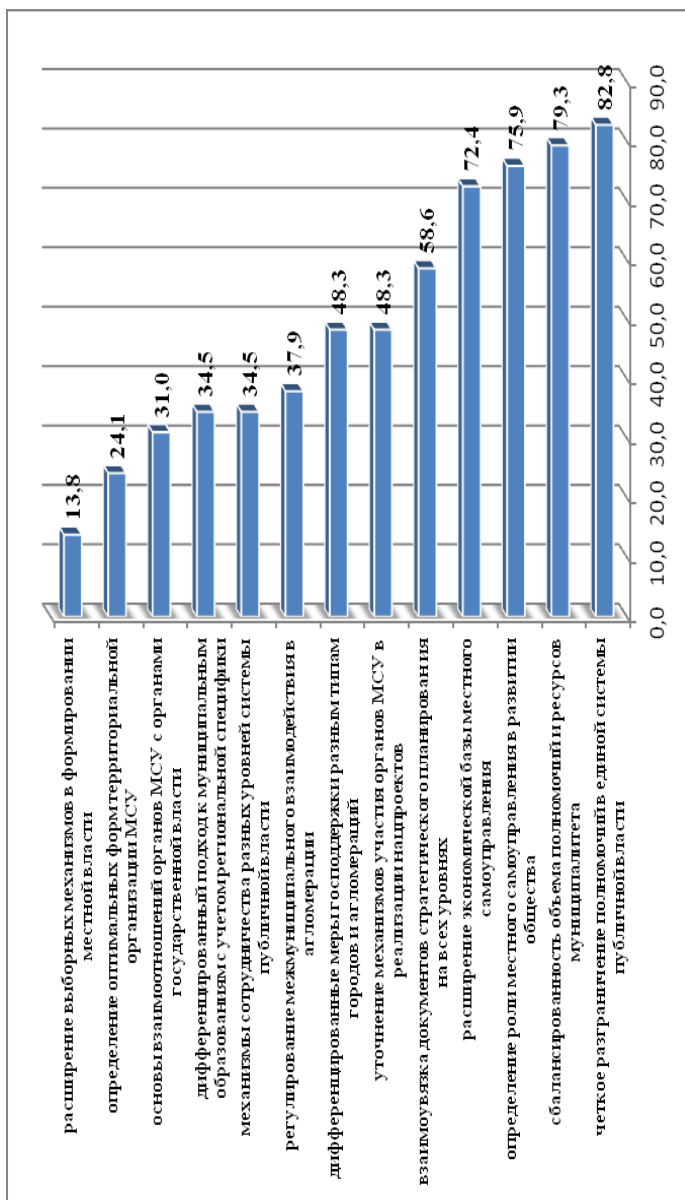


Рис. 40. Принципиальные вопросы, которые должны быть отражены в разрабатываемых основах государственной политики в области местного самоуправления (% к числу ответивших)

Источник: расчеты авторов на основе данных мониторинга